

Nepal: Ländliche Infrastruktur/Food for Work

Ex Post-Evaluierungsbericht (Schlussprüfung)

OECD-Förderbereich	52010 / Entw. Nahrungsmittelhilfe/Hilfe zur Ernährungssicherung	
BMZ-Projektnummer	1998 65 866	
Projektträger	Ministry of Local Development (MLD)	
Consultant	entfällt	
Jahr der Ex Post-Evaluierung	2009 (Stichprobe 2009)	
	Projektprüfung (Plan)	Ex Post- Evaluierungsbericht (Ist)
Durchführungsbeginn (FZ-Komp.)	1. Quartal 1999	1. Quartal 2000
Ländliche Infrastruktur (RCIW) Phase I	1. Quartal 1996	1. Quartal 1996
Durchführungszeitraum (FZ-Komp.)	24 Monate	32 Monate
RCIW Phase I	60 Monate	68 Monate
Investitionskosten (RCIW Phase 1)	29,0 Mio. EUR	Rd. 29,7 Mio. EUR*
Eigenbeitrag (RCIW Phase 1)	Rd. 8,7 Mio. EUR	Rd. 9,7 Mio. EUR*
Finanzierung, davon FZ-Mittel	1,02 Mio. EUR (FZ)	Nepal. Reg. 7,5 Mio. EUR Distrikte/ Dörfer 2,2 Mio. EUR WFP 15,4 Mio. EUR GTZ 3,2 Mio. EUR Andere TZ 0,6 Mio. EUR FZ 0,8 Mio. EUR
Andere beteiligte Institutionen/Geber	WFP, GTZ	Zunächst WFP und GTZ, ab 2001 auch DFID, DANIDA, SNV und SDC
Erfolgseinstufung	2	
• Relevanz	2	
• Effektivität	2	
• Effizienz	2	
• Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen	2	
• Nachhaltigkeit	3	

* viele Beiträge wurden als Sachleistungen erbracht und zu geschätzten Marktpreisen bewertet.

Kurzbeschreibung, Oberziel und Projektziele mit Indikatoren

Das Programmziel des Projektes war es, die Zielgruppe in 20 definierten Armutsdistrikten des Landes in die Lage zu versetzen, in Selbsthilfe angepasste dörfliche Infrastrukturmaßnahmen zu identifizieren, zu planen, durchzuführen und zu betreiben. Im Rahmen der Ex Post-Evaluierung wurde dieses Programmziel als Oberziel umdefiniert und dieses um eine Verbesserung der Lebensbedingungen der armen Bevölkerung in den Distrikten erweitert. Das neue Programmziel des Vorhabens ist die Nutzung der unter

intensiver Beteiligung der Zielgruppen erstellten Infrastrukturmaßnahmen. Das Vorhaben wurde in Form eines sektorbezogenen Programms in Kooperation mit der GTZ umgesetzt. Die FZ-Maßnahmen umfassten im Wesentlichen die Finanzierung von Baumaterialien und Geräten sowie von kleineren Bau- und Ingenieurleistungen für die sachgerechte Durchführung der ersten Phase des nepalesischen „Rural Community Infrastructure Works Programme“ (RCIW I). Bei den physischen Maßnahmen im Rahmen des RCIW handelte es sich hauptsächlich um die Verbesserung bzw. Anlage ländlicher Verkehrsverbindungen sowie Maßnahmen der Uferbefestigung, Bewässerung, Sicherung von Hängen und der Anlage von Fischteichen. Zur Zeit der Projektprüfung wurden keine Indikatoren für die Erreichung des Programmziels festgelegt. Im Rahmen der Ex Post-Evaluierung wurde als Oberzielindikator eine Einkommenssteigerung bei der Zielgruppe definiert und als Programmzielindikator die Anzahl der von Nutzergruppen gebildeten und nutzbaren Infrastrukturvorhaben.

Konzeption des Vorhabens / Wesentliche Abweichungen von der ursprünglichen Projektplanung und deren Hauptursachen

Das RCIW wurde unter dem für die dörfliche Entwicklung verantwortlichen Ministry of Local Development (MLD) durchgeführt. In einem bottom-up-Ansatz waren für die Durchführung der Investitionen (rd. 1.400 physische Maßnahmen) zunächst in den Dörfern Nutzergemeinschaften zu bilden und zu entwickeln, die Vorhaben zur Durchführung unter dem RCIW identifizieren, priorisieren und zur Durchführungsreife fortentwickeln sollten. Hierbei wurde sie durch Dorfgemeinschaftskomitees unterstützt. Nach Budgeterteilung wurden die genehmigten Maßnahmen unter Verantwortung der Nutzergemeinschaften sowie unter Beratung durch die Gemeindeverwaltung arbeitsintensiv durchgeführt. Aus Mitteln des World Food Programme (WFP) wurden die Arbeiter mit 3kg Reis pro Kopf und Tag (sowie geringen Geldbeträgen) entlohnt.

Während zu Beginn des RCIW davon ausgegangen wurde, dass die Maßnahmen allein mit der Arbeitskraft der Zielgruppe sowie den hier zur Verfügung stehenden technischen Mitteln durchgeführt werden könnten, stellte sich zunehmend heraus, dass langfristig nutzbare Infrastruktur vereinzelt technisch anspruchsvollere Lösungen erfordert, als dies mit bloßer Handarbeit gesichert werden könnte. Solche Arbeiten sowie die vor Ort zu beschaffenden Materialien konnten aus den verfügbaren Mitteln des RCIW nicht finanziert werden. Hierfür wurden dann die FZ-Mittel beantragt und gewährt. Sie füllten so eine wichtige Lücke zur Sicherung der Durchführung des Programms und der Qualität der durchzuführenden Maßnahmen. Das sektorbezogene Programm der FZ ist so eine angemessene Antwort auf die Konzeptionsänderung des RCIW. Es wurde wie geplant umgesetzt mit der Einschränkung, dass die FZ-Mittel erst ab dem Jahr 2000 statt 1999 zur Verfügung standen.

Wesentliche Ergebnisse der Wirkungsanalyse und Erfolgsbewertung

a) Relevanz: Armut, vor allem ländliche Armut mit monatelangen Phasen der Unterernährung, war und ist eines der Hauptprobleme Nepals. Ihre Bekämpfung ist das überwältigende Ziel der EZ mit Nepal. Zur Zielerreichung sind hohes Wachstum und ein Abbau der regionalen Disparitäten unerlässlich. Das RCIW setzte hier an, indem es für Arme Einkommensmöglichkeiten in einem arbeitsintensiven Infrastrukturprogramm in Armutszonen schuf, darüber hinaus landwirtschaftliches Produktionspotential erstellte und sicherte sowie durch Straßen und Wege Transportkosten für Menschen und Güter senkte. Die Wirkungskette sah vor, über eine kurzfristige, armutslindernde Einkommensschaffung in Armutszonen durch umfangreiche food-for-work-Maßnahmen zur Hebung des dortigen Produktionspotentials sowie einer verbesserten Verkehrerschließung beizutragen. So sollten regionale Disparitäten abgebaut und eine Wachstumserhöhung erzielt werden. Die Wirkungskette ist vor allem dann plausibel, wenn eine nachhaltige Nutzung der geschaffenen Infrastruktur gesichert werden kann. Die

Ziele des Vorhabens entsprachen dem Bedarf der Zielgruppen, zuvörderst an Nahrungsmitteln, Einkommen und verbesserter Infrastruktur, sowie der Politik Nepals. Innerhalb des Vorhabens gab es eine enge Abstimmung zwischen FZ und TZ sowie eine gute Koordination mit den anderen beteiligten Gebern. Zusammenfassend wird die Relevanz des Vorhabens mit der Note gut (2) eingestuft.

b) Effektivität: Im Rahmen von RCIW I wurden bis August 2001 ca. 1.400 (teils sehr kleine) Vorhaben in Angriff genommen (zu durchschnittlichen Kosten von gut 20.000 EUR pro begonnener Maßnahme), davon wurden nach Angaben des Trägers über 1.000 fertig gestellt. Dazu gehören rd. 600 Straßenmaßnahmen im Bergland sowie im Tiefland (Terai) mit zusammen rd. 2.700 km und weitere 330 Pfade mit 1.536 km Länge. Es wurden 70 (253 km) Bewässerungskanäle gebaut, auf 148 km durch 252 Maßnahmen Uferbefestigungen geschaffen, 106 Fischteiche angelegt, in 41 Maßnahmen 1032 ha Agroforst errichtet und in über 80 Maßnahmen 530 ha Erosionsschutz verwirklicht. Hierzu bedurfte es in etwa einer gleichen Zahl Nutzergruppen, die auch für Instandhaltung und Betrieb verantwortlich sind. Dieser Mobilisierungseffekt und der materielle Output sind sehr nennenswert. Aus FZ-Mitteln beschaffte Materialien bzw. bezahlte Firmen kamen beim Bau von 11 ländlichen Straßen mit zusammen 306 km Länge (davon 6 mit zusammen 144 km fertig gestellt und durch kleine LKW befahrbar) sowie 30 Maßnahmen der Uferbefestigung zum Einsatz. Ein Bericht von DFID über sein Engagement in Phase II des RCIW legt die Schätzung nahe, dass etwa nur ein Drittel der größeren, technisch anspruchsvollen Maßnahmen in RCIW I fertig gestellt wurden und angemessenen technischen Standards entsprechen, das mittlere Drittel mit größeren Schwächen hinnehmbar ist und das letzte Drittel nicht fertig gestellt wurde bzw. nicht längerfristig nutzbar ist. Damit ist dennoch insgesamt in RCIW ein sehr umfangreiches Paket an Programmmaßnahmen zur Fertigstellung gelangt und für eine längerfristige Nutzung bereit. Die Nutzergruppen haben die Erfahrung gemacht, was bei Mobilisierung der gemeinsamen Kräfte und maßvoller Unterstützung von außen möglich ist. Hierauf konnten weitere Gemeinschaftsprojekte aufbauen. So entstanden aus den Nutzergruppen heraus zahlreiche Spar- und Kreditgemeinschaften sowie Erzeugergemeinschaften für land-/agroforstliche Produkte, und es wurden – vor allen mit den Frauen – partizipative Lern- und Aktionsseminare gehalten. Insgesamt wird die Effektivität des Vorhabens als gut (2) eingestuft.

c) Effizienz: Es wird geschätzt, dass ca. 900 km nutzbaren Straßen und rd. 1.500 km Pfaden etwa ein Kostenvolumen von 15 Mio. EUR (inkl. dieser Komponente zurechenbaren 2 Mio. EUR TZ) gegenübersteht. Hiervon dürfte auf die einfachen Pfade nur ein Betrag in der Größenordnung von 2 Mio. EUR entfallen. Dies bedeutet, dass den 900 nutzbaren Straßenkilometern ungefähre Kosten (ohne TZ) in Höhe von 11 Mio. EUR gegenüberstehen, was rd. 12.500 EUR pro km bedeutet. DFID hat in einer detaillierten Kostenermittlung am Beispiel der Neuanlage einer voll nutzbaren ländlichen Straße im Bergland Kosten von rd. 45.000 EUR pro km errechnet. Hält man dagegen, dass z.B. die Weltbank für Maßnahmen des „spot-improvement“ in regenreichen Bergregionen 4.000 – 15.000 EUR/km und für den Neubau 8.000 – 40.000 EUR/km ansetzt, liegen die Werte des Programms eher im oberen Bereich; allerdings stellen in Nepal sowohl Klima als auch Topographie hohe Anforderungen an eine dauerhafte Konstruktion. Die Nepalesen sprechen von vorhandenem Straßenanschluss, wenn eine Person binnen 2,5 Stunden an einer Straße sein kann. Damit erschließen 900 km Straßen einen Korridor auch bei der schwierigen Topographie in vielen Teilen Nepals von grob geschätzt 9.000 km² (5 km durchschnittlich nach jeder Seite). Bei einer Bevölkerungsdichte von (konservativ angesetzten) 50 Personen/km² in diesem Korridor erhalten so etwa 450.000 Einwohner verbesserten Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und Märkten. Damit liegen die Kosten des „Straßenanschlusses“ in der Größenordnung von rd. 25 EUR pro Kopf. Dieser Wert erscheint niedrig.

Die Maßnahmen im landwirtschaftlich produktiven Bereich sollten gegenüber der Situation ohne Programm zu Mehrerträgen von rd. 5.000 Tonnen Getreide pro Jahr (1kg Fisch = 10 kg Getreide) führen. Bei einem Preis von 200 EUR pro Tonne entspricht dies 1 Mio. EUR; hinzu kommen Gemüse und Obst, deren Volumen und Wert vom Programmträger nicht geschätzt wurden. Dem sind rd. 14,5 Mio. EUR Investitionskosten (inkl. rd. 2 Mio. TZ) gegenüber zu stellen. Diese Investitionen haben damit eine, wenn auch nicht hohe, Realverzinsung. Setzt man in einer umfassenderen Betrachtungsweise an, dass zur Sicherung des Überlebens der Zielgruppe ohnehin Nahrungsmittel hätten verfügbar gemacht werden müssen, so sinken die (zusätzlichen) Kosten des Programms rund um die Hälfte. In dieser Betrachtung ist die emanzipatorische Wirkung des Programms für die Zielgruppe – ein wichtiges nicht tangibles Ergebnis bzw. sogar Ober-/Programmziel – außen vor gelassen worden. Die Effizienz des Vorhabens wird insgesamt als gut (2) bewertet.

d) Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen: Durch das Vorhaben entstanden in der Durchführungsphase Einkommenssteigerungen für Arme in Jahreszeiten, in denen ohne Vorhaben kaum Einkommen zu erzielen ist. Ca. 20 Mio. Arbeitstage wurden mit 3 kg Reis pro Kopf und pro Tag – dies entspricht rd. 11.000 Kilokalorien Nährwert - und rd. 5 Eurocent entlohnt. Somit wurden rd. 300.000 Familien - ca. 1,5 - 2 Mio. Personen - eine „Hungersaison“ lang dem Land angemessen ausreichend Nahrung/Einkommen gegeben, also rd. 20 % der armen Bevölkerung des Landes. Das ist ein substantieller Beitrag zur kurzfristigen Verbesserung der Lebenssituation der Zielgruppe. Mittelfristig entfaltet das Programm zudem Wachstumseffekte über Sicherung und Erschließung neuen (landwirtschaftlichen) Produktionspotentials (grob geschätzt 5.000 ha für 5.000 Familien) sowie verringerte Transportkosten für Güter und Personen und damit erleichterten Zugang zu zentralen öffentlichen Einrichtungen (Verwaltung, Schulen, Krankenhäusern, Märkten), höhere lokale „Exportpreise“ und geringere Preise für von Händlern zu liefernde Güter des täglichen Bedarfs (Seife, Salz, Zucker, Öl etc. für ca. 500.000 Personen). Auf Grund von Plausibilitätsüberlegungen kann davon ausgegangen werden, dass die Zielgruppe besser als vorher in der Lage ist, Anliegen zu formulieren, gemeinsam Projekte des täglichen Lebens zu definieren und umzusetzen und damit ihre Lebenssituation zu verbessern, wie sich an den zahlreichen gebildeten Spar- und Kredit- sowie Erzeugergemeinschaften zeigt. Die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen werden abschließend als gut (2) bewertet.

e) Nachhaltigkeit: Vom Ansatz her sind die Nutzergruppen für Betrieb und Unterhaltung der örtlich begrenzten Programmmaßnahmen zuständig. Wo es sich um den einfachen, besonders auf Handarbeit basierenden Maßnahmentyp handelt, der der Zielgruppe unmittelbare (landwirtschaftliche) Erträge erbringt, gehen wir davon aus, dass die Nachhaltigkeit der Nutzung gewährleistet werden kann. Mit leichten Einschränkungen dürfte dies auch für die Pfade gelten. Für die mehrere Gemeinden durchziehenden ländlichen Straßen mit aufwändiger Unterhaltung werden die Nutzergruppen von den dörflichen Verwaltungen sowie der Distriktsverwaltung unterstützt. Die Nutzergruppen können Maut erheben und wetterbedingte Straßensperren zum Schutz der Infrastruktur einrichten. Straßenunterhaltung genießt politisch eine hohe Priorität in Nepal. Das dem Trägerministerium unterstehende „Department of Local Infrastructure Development and Agricultural Roads“ (DoLIDAR) hat ein Unterhaltungsprogramm erstellt, das ab dem Jahr 1999 umgesetzt wurde. Hierbei werden den Distriktsverwaltungen finanzielle Mittel – seit 2004 auch aus einem über Treibstoffabgaben gespeisten „Road Fund“ – zur Verfügung gestellt. Theoretisch bestehen daher gute Voraussetzungen für eine Sicherung der Nachhaltigkeit der Nutzung, auch der technisch anspruchsvolleren Straßen. Die flächendeckende Umsetzung technisch angemessener, durchfinanzierter Unterhaltungsprogramme übersteigt aber die organisatorischen und finanziellen Kapazitäten des äußerst armen und über lange Jahre schon krisengeschüttelten Landes. Dies bedeutet, dass es von der örtlichen technischen und organisatorischen Kompetenz, Prä-

ferenz und Durchsetzungsfähigkeit abhängt, ob eine Straße angemessene Unterhaltung erfährt. Wir gehen davon aus, dass nennenswerte Teile der Programmstraßen nicht angemessen unterhalten werden. Der weitaus überwiegende Teil der gesamten Maßnahmen dürfte aber nachhaltigen Nutzen stiften. In Bezug auf die Steigerung der Organisationskompetenz der Zielgruppe zur gemeinsamen Planung und Inangriffnahme von Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen gehen wir davon aus, dass die Wirkung nicht nur nachhaltig ist, sondern zunehmen wird. Zusammenfassend wird die Nachhaltigkeit des Vorhabens als befriedigend (3) eingestuft.

Unter Abwägung der einzelnen genannten Evaluierungskriterien wird das Vorhaben in der Gesamtbewertung als gut (Note 2) eingestuft.

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen als auch zur abschließenden Gesamtbewertung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwendet. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufrieden stellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufrieden stellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1-3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4-6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium Nachhaltigkeit wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufrieden stellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bis-

her positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die Gesamtbewertung auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1-3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4-6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i.d.R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) als auch die Nachhaltigkeit mindestens als „zufrieden stellend“ (Stufe 3) bewertet werden.